

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Правни механизми координације монетарне
политике у Европској Унији**
(мастер рад)

Ментор
Доц. др Марко Димитријевић

Студент
Никола Јовановић
Број индекса: М052/19-О

Ниш, 2020.

САДРЖАЈ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ.....	3
----------------------	---

I КООРДИНАЦИЈА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ МОНЕТАРНОЈ УНИЈИ

1. Појам координације економске политике.....	5
2. Форма координације економске политике.....	7
3. Облици координације економске политике.....	9
3.1. <i>Вертикална координација</i>	9
3.1.1. Чврста координација	10
3.1.2. Централизована координација	11
3.1.3. Мека координација (отворени метод координације)	11
3.2. <i>Хоризонтална координација</i>	12
3.2.1. Хоризонтална међудржавна координација	12
3.2.2. Хоризонтална међуполитичка координација.....	12

II ФИНАНСИЈСКА КРИЗА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

4. Криза у Европској економској и монетарној унији.....	14
4.1 <i>Узроци дужничке кризе у монетарној унији</i>	15
4.2 <i>Последице дужничке кризе у монетарној унији</i>	17
5. Европска монетарна унија – недовршен концепт.....	18

III НОВИ ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

6. Нови концепт економског управљања у Европској економској монетарној унији.....	22
7. Европски семестар.....	23
7.1. <i>Европски семестар 2012 и 2013</i>	25
7.2. <i>Јачање механизма европског семестра (Пакет шест)</i>	26
8. Европски стабилизациони механизам.....	27

8.1 Судска оцена законитости Споразума о Европском стабилизационом механизму.....	30
9. Правна природа Споразума о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији (Фискални споразум).....	33
ЗАКЉУЧАК.....	38
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	40
ПОПИС ОСТАЛЕ КОРИШЋЕНЕ ГРАЂЕ.....	42
Сажетак и кључне речи.....	44
Summary and key words.....	46
Биографија аутора.....	48

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Мотив за истраживање предметне теме огледа се у околности да Европска економска и монетарна унија представља јединствено валутно подручје чијим стварањем је монетарна сувереност трансферисана са националног на супранационални ниво. Услед настанка ЕМУ јавила се потреба за стварањем правних механизма координације економске и монетарне политике. Управо ти правни механизми једним делом чине институционални оквир координације економске политике ЕУ док други уједно представљају и одговор на дужничку кризу насталу унутар Европске монетарне уније (ЕМУ). Истовремено, разумевање правних механизма координације економске и монетарне политике представља предуслов за разумевање примарне улоге и начина обезбеђивања подршке земљама чланицама Европске Уније које се суочавају са финансијским тешкоћама или им прете озбиљни финансијски проблеми. Наиме, правилно разумевање и резоновање правних механизма, а посебно нових механизма координације у кризним ситуацијама, неопходно је ради поновног успостављања и одржавања монетарне стабилности унутар Европске монетарне уније. Имајући у виду наведено, у овом раду се желе сагледати основни механизми координације економске политике Европске Уније, узроци настанка и последице финансијске кризе унутар ЕМУ, као и нови правни механизми координације економске и монетарне политике који представљају одговор на дужничку кризу и снажан подстицај ка повратку економској и монетарној стабилности.

Рад је подељен у три засебне и наизглед независне целине, које ипак у својој коначности одражавају веран приказ институционалних решења у виду правних механизма координације економске и монетарне политике у Европској Унији, као и реалног финансијског и економског стања унутар ЕМУ пре и након наступања економске и финансијске кризе, након чега долази до стварања нових правних механизма координације као трајних одговора и решења на дужничку кризу. Имајући у виду напред наведено, веома је тешко нагласити који од ова три међусобно повезана дела суштински представља централни део истраживања, али се логички и природно може извести закључак да су то управно правни механизми координације, који представљају *conditio sine qua non*, односно предуслов ефикасне примене и контроле координације економских политика.

У првом делу рада се желе сагледати базични принципи координације економске политике у Европској Унији. Посебан акценат у првом и уводном делу рада стављен је на разматрање и разумевање појма, циљева, форме као и основних облика координације економске политике.

Други део истраживања се односи на кратку али свеобухватну анализу финансијске и економске кризе у ЕМУ. Наиме, у овом делу рада се скреће пажња на основне узроке али и последице наступања економске кризе. Посебно је важно указати и недостатке и слабости монетарне уније као недовршеног концепта имајући у виду да специфичност ЕМУ као монетарне уније али без фискалног уједињења.

Предмет анализе у трећем делу рада јесу нови правни механизми координације економске и монетарне политике, који суштински чине нови европски институционални оквир ради решавања дужничке кризе и отклањања последица исте. Као најзначајнији правни механизми у теорији и пракси издвојили су се Европски стабилизациони механизам, Споразум о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији тзв. Фискални споразум као и Европски семестар због чега исти представљају предмет детаљније анализе.

Циљ истраживања огледа се у потреби за научним, аналитичким приказом и системским објашњењем начина и метода координације економске политике у Европској Унији, као и дужничке кризе унутар Европске монетарне уније, са нагласком на узроке, последице и процес решавања кризе и успостављање финансијске стабилности унутар ЕМУ. Имајући у виду циљ овог рада, као главна тема природно се намећу правни механизми координације економске и монетарне политике. Међутим, како би се у потпуности остварио циљ истраживања, морамо указати на околност да истраживање не обухвата само правне механизме координације, већ сложен, вишегодишњи процес који започиње приказом основа координације економске политике у ЕУ, преко избијања кризе унутар ЕМУ, па све до главне теме истраживања односно до стварања новог институционалног оквира еврозоне у виду нових правних механизма координације, а све ради решавања и санирања последица кризе и пут ка поновном успостављању финансијске, економске и монетарне стабилности.

На крају рада изнета су закључна разматрања, као и резултати истраживања.

I КООРДИНАЦИЈА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ МОНЕТАРНОЈ УНИЈИ

1. Појам координације економске политике

(Не)успех Европске економске и монетарне уније у остваривању макроекономских циљева Заједнице условљен је чињеницом да су државе чланице централизовале монетарну политику, док су разлике у концепту вођења фискалне политике и политике рада и даље биле веома изражене. Разлог због чега државе чланице нису желеле да ограниче свој фискални и финансијски суверенитет огледа се у томе да је он као „врховна моћ над новцем“ конститутивни елемент политичког суверенитета сваке земље. У економској литератури се истиче да су институционални оквири монетарне уније релативно успешно постављени, док је главни проблем релативног успеха у остваривању ценовне стабилизације и привредног раста децентрализована економска политика.¹ С тим у вези искристалисало се схватање у научним круговима да је главни проблем у функционисању ЕМУ асиметрија између економске политике и монетарне уније. Наиме, истиче се да су институционални оквири монетарне уније релативно успешно постављени али је главни проблем релативног успеха у остваривању стабилности цена и привредног раста децентрализована економска политика.² Постојање јединствене монетарне политике која је регулисана одредбама комунитарног права и децентрализованих фискалних и структурних политика регулисаних одредбама националног права, чини питање координације значајним, како у теорији, тако и у пракси права Европске уније.

Иако је потреба за координацијом економске политике земаља чланица заузела посебно место у Римским уговорима, тек је усвајањем Мастрихтског уговора процес координације институционализован на вишем нивоу (чланом 99). Такође, овим правним актом се утврђује и дужност израде смерница за координацију економске политике од стране Комисије.

Појам координације економске политике у свом значењу може бити вишеслојан. Класична дефиниција о којој је говорио теоретичар *Валих (Wallich)* координацију посматра као „*облик значајног ограничења националних политика у циљу признавања глобалне*

¹ R. M. Lastra, J. V. Louis, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, Year Book of European Law, 2013, 4.

² Rosa Maria Lastra, Jean-Victor Louis, „*European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*“, *Year Book of European Law*, Oxford, 2013, 4-5.

економске међузависности држава“.³ Главни недостатак овако постављене дефиниције је што се не прави дистинкција између ограничења која настају као резултат међудржавних споразума од оних ограничења која су последица одлука субјеката националног права у условима деловања међународних фактора. Како би исправио наведене недостатке класичне дефиниције, Веб (*Web*) координацију сагледава као „вид прилагођавања националних политика у условима вођења мултилатералних преговора између држава, који подразумевају да се том приликом усваја концепт који се битно разликује од оног концепта који би био последица самосталног одлучивања уговорних страна (држава)“.⁴ Најчешће коришћену дефиницију координације даје Кенен (*Kenen*) који координацију дефинише као „најригорознији облик економске сарадање међу државама која подразумева размену експлицитних и оперативних (применљивих) обавеза у погледу функционисања монетарне и фискалне политике“. Као облик економске кооперације између држава, координација може имати више појавних облика. У најједноставнијем случају, координација ће се сводити на размену информација, док у условима економских криза она може имати *ad hoc* карактер и означавати мере које се предузимају ради савладавања привредних поремећаја.⁵

У односу на свеобухватност подсистема економске политике, координација се може јавити као *парцијална* уколико се односи само на неке циљеве економске политике или *потпуна*, уколико су њоме свеобухватно регулисани сви конститутивни елементи заједничке економске политике. Такође, подела координације економске политике може се извршити на *алокативну* и *политичку* координацију. *Алокативни* смисао процеса координације огледа се у јединственој монетарној политици као консеквенци јединственог тржишта, тржишном начину привређивања и праву конкуренције као фундаменталном економском оквиру ЕУ. *Политички* аспект координације односи се на примену тзв. „отвореног метода координације“ који подразумева вођење конструктивне политике, ширење добре праксе и различите врсте размена информација о правним механизмима. Само синхронизованом применом оба наведена аспекта може се остварити ваљана координација економских политика, имајући у виду да се на тај начин превазилазе

³ P. Mooslechner, M. Schuerz, International Macroeconomics Policy Coordination: Any Lessons from EMU?, A Selective Survey on Literature, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Schuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001, 66.

⁴ M. C. Webb, The Political Economy of Policy Coordination-International Adjustments Since 1945, Ithaca and London: Cornell University Press, 1995, 45-47.

⁵ Марко Димитријевић, Институције међународног монетарног права, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2018, 180.

недостаци неуспеха тржишта и владе у приближавању различитих економских пракси држава чланица.

Имајући у виду наведено, јасно и недвосмислено се може извести закључак да је појам координације мултидисциплинаран, јер у себи садржи значења правне, економске и политичке природе. С обзиром на наведено, координацију је потребно посматрати на нивоу наднационалних норми, прихваћених од стране свих односно већине чланица ЕУ, остављајући одређену слободу за вођење економске политике на националном нивоу али уз постављање јасних ограничења самосталном одлучивању држава чланица.

2. Форма координације економске политике

С обзиром да не постоји универзална дефиниција координације економске политике, у теорији и пракси су се искристалисали различити аспекти разматрања координационог процеса у ЕМУ. Ови аспекти обухватају: *а) одговарајуће процедуралне оквире; б) размену информација; в) аналитички механизам; г) надзор; д) повезаност националних политика; и њ) заједничку политику.*⁶ Међутим ови аспекти не представљају коначно и трајно успостављене форме координације економске политике, јер увек може доћи до настанка нових аспеката координације као и еволуције постојећих.

а) Процедурални механизам

Процедуралним механизмом координације утврђују се значајни елементи процеса који се односе на степен партиципације држава чланица. Њихов значај се огледа и у одређивању степена формалности правила и обезбеђивању логистичке, техничке и аналитичке подршке за спровођење циљева координације. Веома важно је указати на околност да се ови процедурални механизми формирају и обликују у сарадњи Европског савета, Одбора Комисије за економске и финансијске послове - ЕКОФИН (који обухвата министре финансија из 15 земаља чланица), Европске комисије и председника Европске централне банке. Посебно значајану улогу код ове форме координације има Евро 11 Група.

б) Размена информација

Размена информација између држава чланица јесте предуслов успешне координације економске политике. У том циљу је неопходно радити на усвајању заједничких и обликовању универзалних микро и макро-економских индикатора за вођење

⁶ A. Italianer, The Euro and Internal Policy Coordination, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Shuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001, 93.

економске политике. Реализација ове форме координације економске политике представља *conditio sine qua non* успешног деловања не само ЕЦБ, ЕСЦБ већ и целокупног институционалног апарата ЕУ.

в) Аналитички механизам

Након што дође до успешне размене информација, наредни корак којидржаве чланице морају да начине односно испуне на путу успешне координације економских политика јесте стварање аналитичког механизма који полази од заједнички одређених идеја и циљева. Ове идеје и циљеви нису ништа друго но прокламовани принципи ЕУ који се тичу слободног тржишта и слободне конкуренције, постизањењ ценовне стабилности, обавезе избегавања прекомерних буџетских дефицита и потребе за усаглашавањем јавних финансија држава чланица. Од суштинске важности за функционисање аналитичког механизма јесте несметана и ефикасна сарадња ЕЦБ и Еуро 15 Групе.

г) Надзор

Због постојања различитих политичких, правних и економских интереса држава чланица, неопходно је успоставити механизам надгледања и праћења њиховог деловања у ЕМУ. Контрола праћења субјекта координације представља нужан услов у обликовању концепта тзв. „раног механизма упозоравања“ на потенцијалне проблеме у реализацији циљева координације и нарочито је користан у области фискалне и финансијске конвергенције.

д) Повезаност националних политика

Повезивање националних политика заједничким циљевима координације је од суштинске важности за успостављање што бољих односа између држава чланица уније. Најбољи и најефикаснији резултати координације уочавају се у условима када дође до успостављања спонтане, односно ненаметнуте сарадње између држава чланица. Међутим у околностима када није могуће на добровољан и спонтан начин остварити овакав вид повезаности, неопходно је постојање механизма санкција како би се одржали и унапредили до сада постигнути резултати унутар ЕМУ.

ђ) Заједничке политике

Под координацијом економске политике у ЕУ подразумева се стварање концепта заједничке економске политике Уније. Као што до сада већ проверено знамо, највиши степен координације постоји у области монетарне политике. Задовољавајући резултати процеса координације постоје у области политике заштите конкуренције и у неким другим општим политикама у којима је дошло до преношења ингеренција са националног на наднационални ниво права. Међутим, морамо указати да је координација економске

политике у свим њеним сегментима тешко остварива, али и у извесном смислу нецелисходна и непотребна као таква. Ипак, сталном хармонизацијом правних, економских и социјалних односа у Унији и под дејством глобализације економских токова, потреба за ширењем области координације се све више помера са традиционалне монетарне и фискалне сфере на неке нове области попут политике рада, заштите животне средине, образовања, заштите потрошача и осталих.

3. Облици координације економске политике

У односу на критеријум класификације, приликом истраживања теорије и праксе дошли смо до сазнања да се мора направити дистинкција између различитих облика координације економске политике. Наравно, овако оштра класификација односно подела могућа је само у теорији, док у пракси сви ови облици веома често делују заједно и долази до њиховог преплитања.

Када говоримо о различитим облицима координације, неминовно морамо направити дистинкцију између: *а) вертикалне координације;* и *б) хоризонталне координације.* У вертикалне облике координације спадају тзв. чврсте, меке или централизоване координације, док у хоризонталне облике координације спадају међуполитичка и међудржавна координација.

3.1 Вертикална координација економске политике

Као што смо већ навели, појам вертикалне координације се користи како би се означило више различитих облика координације, а који се међусобно једино разликују у погледу степена обавезности.⁷ У складу са наведеним, у вертикалне координације могу се сврстати:

- Чврста координација;
- Мека координација;
- Централизована координација.

Једина разлика између ових облика вертикалне координације заснива се на разликама у степену обавезности циљева, правила, акција, стратегија и смерница.

⁷ A. Steinbach, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Rutledge Studies in European Economy, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2014, 28.

3.1.1. Чврста координација

Када говоримо о чврстој координацији као једном од облика вертикалне координације економске политике, морамо на самом почетку указати да се он заснива на низводном облику одлучивања. Наиме, низводни облик одлучивања подразумева да се циљеви координације утврђују на супранационалном нивоу, док су за њихову имплементацију надлежне владе држава чланица. Уколико пак дође до неиспуњавања циљева од стране националних власти, супранационални ниво примењује финансијске санкције или неки други облик пенала.⁸ Имајући у виду да се чврста координација заснива на примени унапред дефинисаних правила, јасно се изводи закључак да она представља облик *ex ante* координације. У пракси се чврста координација најчешће заснива на једнократним разменама користи и трошкова или се јавља у облику дуготрајних смерница. Једнократне размене трошкова за користи су уочљиве у околностима када се снижавањем стопе девизног курса жели утицати на пораст плата и зарада, док се дуготрајне смернице у домену политике зарада огледају у правилу да пораст у висини плата увек мора бити праћен порастом продуктивности рада, где се политика девизног курса води тако да се избегне повећање инфлације.⁹

Као главне предности чврсте координације у теорији и пракси наводе се повећање кредибилитета уговорних страна, као и кредибилитета акција фискалне и монетарне политике у целини. С обзиром да се ова координација јавља у форми обавезујућих уговора, истиче се да истовремено повећава и степен предвидљивости будућих акција економске политике. Чврстом координацијом се доприноси и смањењу утицаја различитих интересних група и висине трошкова преговарања који су уобичајни за механизме координације која се заснива на договорној пракси.

Истовремено, као најзначајније карактеристике које одликују облик чврсте координације економске политике наводе се: а) строга посвећеност уговорних страна имплементацији договореног циља; б) смањење *ex post* трансакционих трошкова; в) смањење несигурности које произилазе из понашања других субјеката координације; г) континуитет.

⁸ I. Begg, D. Hodson, I. Maher, *Economic Policy Coordination in the European Union*, 69.

⁹ Марко Димитријевић, Институције међународног монетарног права, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2018, 202.

3.1.2. Централизована координација

Када говоримо о централизованој координацији економске политике морамо нагласити да она представља посебан облик чврсте координације. Као главна замерка и препрека примени овог координационог облика јесте противљење држава чланица поводом ограничавања монетарног суверенитета приликом приступања ЕМУ. Међутим, овакво резонување држава чланица мора наићи на разумевање имајући у виду да је монетарни суверенитет је конститутивни елемент политичког суверенитета. Истовремено као главни недостатак овакве централизоване координације наводи се повећање административног апарата одлучивања (оличеног у Европској централној банци) и раст административне неефикасности, док се са друге стране као предност овог механизма наводе елиминисање ефеката дестабилизације који проистиче из националног одлучивања, смањења трошкова преговарања и доношења одлука и интернализација екстерних ефеката проузрокованих од стране националног нивоа власти.

3.1.3 Мека координације (отворени метод координације)

Мека координација економске политике је мање формализована у односу на механизме чврсте координације и не базира се на строгим правилима. Ова координација се заснива на размени мишљења, усаглашеној пракси, смерницама и комуникацији између главних институција Уније. Као главни циљ меке координације истиче се постизање равнотеже између веродостојности, флексибилности и стабилизације политика Заједница. За разлику од чврстих механизма координације, отворени метод координације базира се искључиво на примени смерница које нису снабдевене санкцијом у случају непридржавања истих.

Као што смо већ навели, концепт меке координације заснива се на примени тзв. „отвореног метода координације“. Отворени метод координација подразумева смернице као инструменте свог деловања, које у погледу своје природе нису правнообавезујуће и своје корене налазе у актима секундарне легислативе ЕУ. Код овог метода не постоје санкције у случају непоштовања као код одредаба примарног права. Главне предности употребе меког метода јесу могућност бољег дефинисања проблема и експериментисање у смислу пружања слободе субјектима у тражењу оптималног решења. Присталице коришћења метода отворене координације истичу да је много практичнији од концепта чврсте координације, јер се боље примењује у условима када се националне политике

држава чланица значајно разликују. Са друге стране, противници коришћења отвореног метода координације сматрају да он не може имати значајан допринос у решавању проблема координације, јер не постоје санкције у случају непримењивања договорених правила.

С обзиром на предности али и недостатке сваког од наведених метода координације, последњих година све се више указује на потребу стварања хибридних модела у координацији економске политике, који би у себи обухватили најбоље од елемената чврсте и меке координације.

3.2 Хоризонтална координација

За разлику од вертикалне координације, за коју се каже да представља координацију економске политике „у дубину“, за хоризонталну координацију се каже да представља координацију „у ширину“. Код хоризонталне координације се може направити дистинкција између међудржавне координације и међуполитичке координације.

3.2.1. Хоризонтална међудржавна координација

Хоризонтална међудржавна координација представља координацију између држава чланица унутар еврозоне или ЕУ у тачно одређеном сегменту економске политике (нпр. политика зарада, фискална политика или монетарна политика).

Када говоримо о овој врсти координације, односно координације у ужем смислу те речи, морамо да нагласимо да се хоризонтална међудржавна координација у многоме базира на принципима ефикасности и ефективности. Она представља „камен темељац“ свих осталих облика координације који се из њега проистичу и ка коме теже у свом крајњем исходу.

3.2.2. Хоризонтална међуполитичка координација

Хоризонтална међуполитичка координација подразумева одређену врсту „зближавања“ једног сегмента економске политике другом сегменту (нпр. координација монетарне и фискалне политике унутар ЕМУ).

Присталице ове врсте координације објашњавају да потреба за хоризонталном међуполитичком координацијом лежи у неопходности државне интервенције у привреди.

Истовремено, мора се указати на околност да су ефекти хоризонталне међудржавне координације и хоризонталне међуполитичке координације чврсто повезани. Међу њима не постоји искључивост. Тако је могуће говорити о међудржавној координацији која се ослања на координацију унутар једног сегмента економске политике, али ова врста координације може постојати и када обухвата више различитих сегмената економске политике, као што је нпр. *макроекономски дијалог*, у коме централна банка и министри финансија држава чланица делују заједно. С обзиром на блискост хоризонталне међудржавне и међуполитичке координације, могуће је да се у пракси појави хоризонтална координација која у погледу својих карактеристика има обележја и међудржавне и међуполитичке координације економске политике.

II ФИНАНСИЈСКА КРИЗА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

4. Криза у Европској економској и монетарној унији

Европска монетарна унија (ЕМУ) је привредни простор, састављен од великог броја приватних привредних простора, који су одлучили да у одсуству светског номиналног сидра, какво је било злато, уведу јединствену валуту и да јој у условима пливања валутних курсева у светским размерама осигурава постојану куповину моћи. Успешност јединствене вредности теоријског претварања постојања најмање два услова: (а) *економски* - да се привреде држава чланица ЕМУ по степену привредне развијености међусобно приближе да јединствена вредност има смисла; и (б) *правни* - да ЕМУ постане способна да брани моћну јединствену вредност.¹⁰

До појаве економске кризе 2008. године веровало се да је европска монетарна унија остварила велики успех. Увођење евра као јединствене валуте почетком 1999. године представља највеће достигнуће у процесу евроинтеграција. Стварањем Европске економске и монетарне уније и увођењем евра као јединствене валуте, монетарни суверенитет држава чланица Европске уније пренет је са националног на наднационални ниво, односно на нову европску институцију Европску централну банку (ЕЦБ). Наиме, ЕЦБ је заједно са националним централним банкама држава чланица главни чувар јединствене европске валуте. Стварањем ЕМУ као и Европског система централних банка (ЕСЦБ), остварена је значајна корист, која се пре свега огледа у: а) елиминисању трансакционих трошкова који су постојали пре стварања монетарне уније, а који су били у вези са заменом валута земаља укључених у размену и б) пораст обима трговинске размене унутар еврозоне на шта је несумњиво утицало увођење јединствене валуте и отклањање ризика промене девизног курса.¹¹ Успех ЕМУ је највећим делом резултат институционалних оквира еврозоне, који се огледа у положају ЕСЦБ, независности ЕЦБ и наглашавању важности стабилности цена као приоритетног циља на коме се заснива монетарна унија. Концепт монетарне уније уведене Мастрихтским споразумом заснива се на стабилности, која представља претпоставку одрживог и неинфлаторног раста.

¹⁰ Благоје С. Бабић, Криза Европске монетарне Уније – Још једном, *Положај и перспективе Србије у европској и светској привреди*, Економски факултет у Београду, Београд 2012, 93.

¹¹ Paul de Grauwe, "European Monetary Union", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, online edition, Eds. Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume, Plgrave Macmillan, 2011, <http://www.dictionaryofeconomics.com>

4.1 Узроци дужничке кризе у монетарној унији

Европска монетарна унија створена је од земаља које не представљају оптималну валутну зону. Све док су постојале повољне економске прилике недостаци монетарног уједињења се нису у већој мери испољавали и долазили до изражаја. Тек након избијања кризе у први план су искочиле првенствено разлике између знатно развијенијег севера еврозоне и мање развијеног југа. Из тог разлога је економска криза најснажније погодила јужне државе чланице еврозоне односно Грчку, Италију, Шпанију и Португал, али се криза због високог степена интегрисаности финансијског тржишта почела ширити и на остале државе чланице.

Узроци дужничке кризе у еврозони се могу поделити на: екстерне (спољшње) и интерне (унутрашње) узроке кризе.¹²

Екстерни узроци кризе повезани су са појавом светске економске кризе, инициране сломом на америчком хипотекарном тржишту. Ова криза прелила се на област јавних финансија држава чланица еврозоне на два начина. Први начин је повезан са активирањем аутоматских стабилизатора услед рецесије, што је директно утицало на раст буџетског дефицита еврозоне. Наиме, Европска комисија је крајем 2008. године усвојила програм подршке под називом *“European Framework for Action”* за координацију начина поступања држава чланица у одговору на кризу. Суштина овог програма садржана је у Плану економског опоравка чији је саставни део представљао позив државама чланицама да допринесу повећању потражње на тржишту. Међутим, како је под утицајем рецесије терет дугова постао све већи то је значило да ће државе еврозоне бити много мање способне да отлађују своје доспеле обавезе. Када говоримо о другом начину преливања кризе он се претежно односио на банкарски сектор. Пораст јавне потрошње и висина јавног дуга настали су делом и као резултат докапитализације банака од стране државе, што је директно довело до претварања приватног дуга у јавни дуг.

Интерни узроци који се везују за саму ЕМУ тичу се првенствено кумулативне стопе раста БДП у еврозони. Имајући у виду стопе раста БДП поново долазе до изражаја разлике између земаља чланица еврозоне, односно до околности да су одређене земље имале многоструко веће стопе раста док је у другим земљама та стопа раста била знатно скромнија. Различити трендови у економској активности земаља чланица еврозоне довеле

¹² Richard Baldwin, Daniel Gros, “Introduction: The Euro in crisis - What to do?”, *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done?*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2010, 7-9.

су до настанка огромне разлике у конкурентности тих земаља. Огромне разлике у конкурентности између земаља чланица еврозоне директно су повезане и са разликама у кретању релативних јединичних трошкова рада. Наиме, релативни јединични трошкови рада се одређују као однос јединичних трошкова рада у једној земљи према јединичним трошковима рада у другој земљи чланици ЕМУ. Када ти трошкови опадају, онда та земља унапређује своју конкурентску позицију, док са друге стране уколико долази до повећања тих трошкова конкурентност једне привереде опада. С обзиром да је у најзадуженијим земљама еврозоне дошло до знатног пораста трошкова рада и до опадања конкурентности њихових привреда, недвосмислено произилази да су у тим земљама зараде расле изнад нивоа продуктивности, што је довело до потребе значајних прилагођавања. У тим земљама настала је потреба за знатним редуковањем зарада, што је увек болан, спор и трновит пут праћен великим политичким и друштвеним отпорима. У условима успостављеним унутар ЕМУ, где државе чланице немају контролу над монетарном политиком, већ се она води на наднационалном нивоу, уз недостатак политичке воље за предузимањем мера које ће довести до смањења зарада, дефицит је финансиран задуживањем код банака еврозоне. Осим разлика у стопи раста БДП, конкурентности и јединичних трошкова рада, као још један од главних интерних узрока дужничке кризе сматра се неадекватност институционалних оквира на којима је заснована монетарна унија. Због институционалних недостатака опасности од кризе нису благовремено уочене, а сама реакција је прилично закаснела. Несавршеност и слабост институционалног оквира ЕМУ огледа се у:

- Непрецизно постављеним лимитима законодавством Уније, како у погледу њихове вредности тако и у погледу њихове примене.
- Непостојање механизма за велике, аутоматске фискалне трансфере који омогућавају да се ризик подели као у скучају земље са једном националном валутом.
- Непостојање зајмодавца последње инстанце за приватне финансијске институције у фискално слабим земљама.
- Потреба ЕУ за централизованим финансијским регулатором.
- Спора и неефикасна процедура доношења хитних одлука и то консензусом, што спречава многе државе чланице које су вољне да предузму одговарајуће мере.

Неадекватност и неефикасност институционалних оквира ЕМУ имали су одлучујући утицај на појаву дужничке кризе унутар еврозоне. У наведеним условима, прописани механизми одбране (правило да нема преузимања дуга, независност централне банке,

фискална правила уведена Пактом о стабилности и расту...), показали су се као недовољни не само да спрече појаву кризе, већ и да омогуће њено сузбијање.

4.2 Последице дужничке кризе у монетарној унији

У периоду од 1999. године до 2007. године, просечна стопа инфлације у еврозони била је 2,08%, што је било у потпуности у складу са циљем ЕЦБ. У години пре избијања кризе одступање од циљне стопе инфлације регистровано је у пар земаља држава чланица, тј. у Грчкој, Шпанији, Словенији и Ирској. Међутим, стопа инфлације у еврозони у 2008. години достиже 3,3%, што је директно условљено снажном интервенцијом држава у фискалној сфери, а у циљу превладавања последица саме кризе.

Захваљујући повољној економској клими током прве деценије функционисања еврозоне, прикривена је структурална слабост европске монетарне уније, али и несавршеност усвојених институционалних решења, пре свега оних који се односе на фискалну дисциплину, имајући у виду да је домен вођења фискалне политике остао у ингеренцији самих држава чланица, односно није пренет на наднационални ниво. Наступањем економске кризе унутар ЕМУ долази до изражаја неспособност појединих земаља чланица монетарне уније да се изборе са нараслим државним дугом. Избијањем економске кризе у САД и њеним преливањем на земље ЕУ, несавршености ЕМУ избијају у први план.¹³ Наиме, економска криза која је Европу захватила августа 2008. године у потпуности је променила економску и фискалну слику држава чланица еврозоне. У настојању да адекватно одговоре и ублаже последице економске и финансијске кризе, државе чланице су се определиле за примену програма подршке који су значајно погоршали њихову буџетску позицију.¹⁴ Стање јавних финансија држава чланица је након увођења програма подршке постало још горе, имајући у виду да је дошло до снажног опадања економске активности у земљама еврозоне. Код свих држава чланица ЕМУ, са изузетком пар држава, дошло је до снажног прекорачења границе од 3% буџетског дефицита, услед чега се просечан буџетски дефицит у еврозони дуплирао, односно достигао чак 6,0% БДП у 2010. години. Изразито неповољна економска и финансијска клима унутар ЕМУ огледала

¹³ Кармен Рејнхарт, Кенет Рогоф, *Овог пута је другачије - осам векова финансијске неразборитости*, Службени гласник, Београд 2011, 262.

¹⁴ Срђан Голубовић, *Фискална правила у европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, Ниш 2012, 141.

се у чињеници да се буџетски дефицит појавио и код држава чланица које до избијања кризе нису биле евидентирание као прекршиоци Пакта о стабилности и расту.

Буџетска неравнотежа држава чланица ЕМУ огледала се и у драстичном повећању јавног дуга. Удео јавног дуга на нивоу еврозоне достигао је висину од 85% БДП, што је скоро 20% више у односу на период пре избијања економске кризе, док је у неким земљама попут Грчке, Италије и Шпаније удео јавног дуга прешао границу од 100%. Изузетно висок ниво задужености готово свих земаља чланица ЕМУ представљао је разлог отежаног приступа финансијском тржишту ових земаља услед чега су се исте налазиле у једној врсти зачараног круга. Наиме, све до избијања економске кризе, државе еврозоне могле су да са најповољнијим каматним стопама емитују државне обвезнице, које су гласиле на евро и на тај начин дођу до средстава којима је финансиран вишак потрошње. Међутим, након наступања кризе, код високо задужених земаља еврозоне, долази до наглог опадања интересовања инвеститора за куповину обвезница, што је директно значило да ове земље морају да понуде знатно већи принос њиховим купцима, односно више каматне стопе. Још једна од значајнијих последица економске и финансијске кризе јесте и отежано емитовање дугорочних дужничких хартија од вредности. У периоду кризе евидентиран је снажан скок удела краткорочног дуга, што је директно условљено акцијама учесника на финансијском тржишту имајући у виду да су се радије опредељивали за краткорочне пласмане код којих је ризик неиспуњења обавеза знатно нижи. Истовремено је раст удела краткорочних обавеза у структури јавног дуга значио и повећање ризика рефинансирања обавеза.

5. Европска монетарна унија – недовршен концепт

Европска монетарна унија настала је као резултат компромиса различитих концепција монетарне интеграције. Када је у питању институционална структура, можемо и морамо разликовати два супротстављена концепта. Према једном концепту монетарне уније, прихваћеном у Француској, политичке институције треба да доносе најважније одлуке, док би „независне” институције биле подвргнуте политичкој контроли. Насупрот оваквом концепту монетарне уније стоји други концепт, прихваћен у Немачкој, у чијем средишту су независне институције и формална правила, које гарантују остваривање примарног циља који се односи на стабилност цена. Оваква, на строгим правилима заснована заједница, са независним институцијама, требала је да представља брану политичком утицају у вођењу монетарне политике, која треба да у потпуности буде подређена економској стабилности. Прихваћена решења, међутим имају хетерогени

карактер. Успостављеним системом покушано је да се оствари равнотежа између правила и политичког утицаја. Кључни недостатак концепта монетарне уније, прихваћеног законодавством ЕУ, представља креирање монетарне уније, са наднационалном централном банком, без истовременог успостављања фискалне уније. Управо недовршеност концепта ЕМУ представља главни разлог тешкоћа у којима се она данас налази. Велики број истраживања указао је на околност да су ефикасне монетарне уније увек подразумевале управо и фискалну унију, као и да у досадашњој монетарној историји није забележен случај успешног монетарног уједињења које није било праћено фискалним уједињењем.¹⁵

Специфичност ЕМУ је у томе што је састављена од суверених држава, које су се сагласиле да уведу јединствену валуту и пренесу надлежност за вођење монетарне политике на наднационални ниво, уз задржавање политичке самосталности држава чланица. Евро је креиран као „деполитизована валута“ чија је стабилност осигурана јасним мандатом централне банке да обезбеди стабилност цена. Тако постављена монетарна унија може опстати само уколико се независност централне банке у потпуности уважава. То уједно подразумева да поред монетарних правила, на адекватан начин функционишу и фискална правила, односно да се поштују принципи фискалне дисциплине. Економска криза, а посебно криза еврозоне довела је у питање да ли је систем на коме је заснована ЕМУ постављен на правилан начин тј да ли је функционисао добро у претходном периоду. У теорији и пракси искристалисао се став да је ЕЦБ успешно остварила циљ монетарне уније и одржавала стабилност цена, али да се фискална правила, како превентивне тако и корективне мере предвиђене Пактом о стабилности и расту, нису показала ефикасним. Фискални инструменти садржани у законодавству ЕУ нису били у стању да очувају буџетску равнотежу, нити су се показали ефикасним у успостављању фискалне дисциплине током дужничке кризе у еврозони.

Као један од главних узрока неуспешности фискалних инструмената наводи се да кључне претпоставке на којима је заснована еврозона нису остварене.¹⁶ Управо те претпоставке је требало да представљају основу економске и фискалне стабилности ЕМУ и обухватале су:

¹⁵ Michael Bordo et. al, „A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons form History“, *NBER Working paper* 17380, 2011, 2.

¹⁶ Lorenzo Bini Smaghi, „Challenges for the Euro Area, and the World Economy“, The Group of Thirty, 63rd Plenary Session, Session I: *The Crisis of the Eurosystem*, May 2010, <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100528.en.html>

- Претпоставку да ће финансијска тржишта остварити јак утицај на фискалну политику држава чланица еврозоне;
- Делотворност превентивних мера и санкција предвиђених Пактом о стабилности и расту и обезбеђивању фискалне дисциплине у случају да финансијска тржишта не остваре своју функцију;
- Забрану преузимања дугова држава чланица, што значи да је свака држава препуштена својој судбини у случају презадуживања;
- Стварање јединственог тржишта и координација националних економских политика би требало да осигура конвергенцију привреда држава чланица.

Неколико је главних разлога због чега се напред наведене претпоставке нису оствариле. Првенствено, тржишта нису била у стању да успоставе неопходну дисциплину држава чланица. У европској монетарној унији понашање приватног и јавног сектора није било прилагођено захтевима дугорочног раста. У условима када нема федералног буџета, поремећаји везани за једну државу чланицу доводе до нарушавања фискалне дисциплине и равнотеже на националном нивоу, али и угрожавају финансијску стабилност у целини. То је главни разлог због кога такве монетарне уније као што је европска морају имати одговарајућа институционална решења која ће обезбедити дисциплину оба горе наведена сектора. Законодавство ЕУ је предвиђало механизме за успостављање дисциплине јавног сектора, али не постоји дефинисани систем којим би се обезбедила дисциплина приватног сектора, нити пак механизам који би предупредио појаву озбиљних неравнотежа. То је довело до околности да су фискално недисциплиноване чланице оствариле корист од чланства у заједници са државама које карактерише уређеност јавних финансија, услед чега ни забрана преузимања дугова више није имала свој пуни ауторитет и кредибилитет. Истовремено је на површину испливала и сва неделотворност и неефикасност Пакта о стабилности и расту. Уместо да обезбеди правовремену реакцију, пакт није ни могао да буде примењен. Најзад, очекивање да ће препуштање државе са неравнотежом сопственој судбини бити без ефекта на друге земље такође се показала погрешном, јер је захваљујући ефектима преливања, фискална неравнотежа у једној земљи у многоме допринела нарушавању целокупне равнотеже и у осталим земљама чланицама.

Наиме, у теорији и пракси истичу се две су кључне слабости концепта европске монетарне уније дефинисане оснивачким актима ЕУ. Прва се тиче претпоставке да монетарна унија може да постоји без политичке интеграције. Друга је да у ЕУ могу егзистирати земље чланице монетарне уније и земље које су ван еврозоне. Криза у ЕУ

управо је показала на неконзистентност овако постављеног концепта уније. Опстанак монетарне уније могућ је једино уз даљу хармонизацију финансијског сектора, координацију правила на тржишту рада, хармонизацију пореске политике као и евентуалног увођења нових пореза у еврозони.

III NOVI PРАВНИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

6. Нови концепт економског управљања у Европској економској монетарној унији

У условима економске и финансијске кризе унутар ЕМУ, проблеми које се уочавају намећу потребу реформисања институционалних оквира управљања унијом. Институционални оквири новог економског управљања настали су изван оквира примарног права и аката секундарне легислативе и уобличени су одредбама *Европског семестра*, *Споразума о конституисању европског стабилизационог механизма* и *Споразума о стабилизацији, управљању и координацији у ЕМУ*.¹⁷

Наиме, глобална дужничка криза указала је на слабости целокупне „међународне финансијске архитектуре“ али је посебно избацила у први план недостатке институционалних решења европске економске и монетарне уније који су вешто били прикривени целу једну деценију услед постојања повољне економске климе. Неуспех у области координације, ЕУ је покушала да исправи одређеним правним преседанима којима је пружила финансијску помоћ једним од најзадуженијих земаља еврозоне, односно Грчкој, Португалу и Ирској током 2010. године, чиме је директно повредила одредбе примарног права којима се експлицитно забрањује колективно финансирање јавног дуга.

Концепт новог економског управљања се заснива на редефинисању функционисања ЕМУ на принципу постизања широких консензуса различите садржине и специфичне правне природе.

О новом институционалном оквиру ЕМУ може се говорити у материјалном и формалном смислу.¹⁸ У материјалном смислу, оквир обухвата акције које су предузете у циљу пружања финансијске подршке чланицама Еврозоне и мере предузете у области надзора над националним буџетским политикама, док у формалном смислу обухвата мере које су настале као резултат прилагођавања и деловања норми примарног права и секундарног законодавства. Материјални аспекти су одређени одредбама Споразума о Европском стабилизационом механизму и Фискалним споразумом, док су формални

¹⁷ C. Burger, T. Saghi, R. Spring, O. Swoboda, Governance of EU coordination, in: Visions for Economic Policy Coordination in Europe, Federal Ministry of Economy, Family and Youth, Vienna, June 2013, 108-118.

¹⁸ P. Craig, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in „The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints“, edited by M. Adams, F. Fabbrin and P. Larouche, Oxford: Hart Publishing, 2014, 20-25.

аспекти уређени сетом законодавних мера у склопу Пакета шест и Пакета два. У пракси, формална димензија пресеца материјалну димензију нове архитектуре ЕМУ.

7. Европски семестар

Од почетка дужничке кризе у еврозони, ЕУ је увела сет далекосежних промена институционалне архитектуре повезаних првенствено са координацијом економског и социјалног управљања. У срцу ове нове архитектуре је управо Европски семестар као облик координације економских политика.¹⁹ Рапидна еволуција европског семестра покренула је низ спорних питања углавном теоријских, емпиријских и нормативних о природи и динамици социо-економског управљања и координације у ЕУ.

Европски семестар представља годишњи циклус усмеравања и праћења економске политике. Потреба за оваквом врстом усмеравања и праћења економских политика држава чланица резултат је недовољне политичке воље и координације креатора европске монетарне политике, с обзиром да је светска финансијска криза суштински највише нашкодила економији ЕУ и указала на катастрофалне и поражавајуће чињенице везане за досадашње правне механизме координације. Европски семестар представља облик *ex ante* координације економских политика држава чланица. У погледу своје правне природе, Европски семестар припада облику међуграничне и унакрсне политичке сарадње. Елементи међуграничне координације огледају у чињеници да Комисија врши евалуацију националних планова и програма реформи и оцењују њихову компатибилност. Како се Семестром повезују циљеви фискалне и економске политике на интегралан начин, примећују се и обележја унакрсне политичке координације. Код примене Европског семестра не постоје санкције због чега он припада облику меке координације која се заснива на методама финог притиска.²⁰

Нови правни механизам координације отелотворен у форми Европског семестра настао је након иницијатива Комисије покренутих током 2010. године за променом економског модела управљања који је у условима кризе показао значајне слабости. У Европском семестру се најбоље може уочити напор Заједнице да консолидује, синхронизује и прошири постојеће форме координације економске политике.

¹⁹ Jonathan Zeitlin and Bart Vanhercke, *Socializing the European Semester? - Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, December 2014, 11.

²⁰ Марко Б. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, Универзитет у Београду Правни факултет, Београд 2016, 228.

Суштински посматрано Европски семестар представља ништа друго до временског циклуса тј. оквира који траје по правилу шест месеци током кога су макроекономске, структурне и буџетске политике држава чланица усклађене на нивоу Уније.

Као главни циљеви Европског семестра постављени су:

- надзор над применом буџетске дисциплине у државама чланицама сходно преузетим обавезама из Пакта о стабилности и расту;
- стварање услова за примену Стратегије Европа 2020 за паметан, одржив и инклузиван раст и;
- спречавање мароекономских поремећаја, праћењем и анализом економских токова у државама чланицама.

Имплементација Европског семестра заправо започиње подношењем *Годишњег извештаја о расту*. Уз овај извештај Комисија подноси и макроекономски извештај и извештај о резултатима политике заједничког запошљавања. С обзиром да се ови извештаји односе на ЕУ као целину, на основу њих се издају конкретне *препоруке* државама које тако спроводе претходну координацију економске политике у етапи када се буџетски закони налазе у фази припреме. У пракси се реализација Европског семестра одвија у *две фазе*.

Прва фаза започиње већ током јануара када Комисија подноси Годишњи извештај о оствареном напретку ЕУ и еврозони.²¹ У оквиру овог извештаја Комисије је 2011. године указано на *десет мера* које је требало предузети у будућем периоду ради оптималне реализације Стратегије 2020. Ове мере се морају постићи у три кључне области: стварању основних предуслова за привредни раст, реформи тржишта рада и могућностима за запошљавање. Током трајања прве фазе, Комисија сарађује са ЕКОФИНОМ, Парламентом, Европским и социјалним комитетом, Комитетом за екологију и осталим институцијама које воде расправу о поднетом годишњем извештају. Истовремено, Европски савет до краја марта мора ратификовати опште смернице које му је Комисија предложила.

Друга фаза започиње заседањем Европског савета и усвајањем закључака. Државе чланице морају ускладити своје програме конвергенције и стабилности и националне планове реформи са препорукама које су издате у Закључку о општим смерницама. На основу анализе ова два документа, Комисија даје препоруку Савету да усвоји смернице. Најчешће се смернице ратификују у јуну, с тим што постоји могућност за усвајање и тзв.

²¹ *Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis, Brussels, COM(2011), 11 final, 12.01.1.2010*

„потенцијалних смерница“ када су у питању државе чији планови стабилизације не одговарају општим смерницама у потпуности.

Први Европски семестар почео је да се примењује већ 2011. године, а општи утисак је да су његови домашаји и резултати релативно успешни, имајући у виду да се ЕМУ први пут нашла у овако комплексној и сложеној ситуацији. Истовремено, оваква реакција уније указује на завидну брзину у делању и одговора на кризу, што уједно представља позитиван импулс и наду ка поновном успостављању економске и монетарне стабилности. Оно што се не може оспорити Европском семестру јесте да као нови координациони механизам располаже огромним потенцијалом да допринесе конзистентнијој координацији економске политике у ЕУ.

7.1 Европски семестар 2012 и 2013

Релативно успешни резултати и подстицаји првог Европског семестра снажно су се пренели и на наредне године и пружили додатну мотивацију креаторима економских политика да још одлучније наставе са спровођењем институционалних реформи.

Најзначајна новина Европског семестра 2012 у односу на претходни семестар јесте *Анекс о развојно оријентисаним пореским политикама*.²² Истовремено, како би се нови европски семестар несметано спроводио усвојене су и резолуције Парламента које стављају акценат на усвајање мера у области буџетске политике, политике запошљавања и стимулисања привредног раста.²³ *Прва резолуција* наговештава и указује на већу улогу Европског савета као главног субјекта координације у процесу фискалне консолидације, док се у *другој резолуцији* наглашавају напори Комисије у предузимању мера за подизање стопе запослености у кратком року, стварањем поверења између грађана, инвеститора и потрошача.

Европски семестар 2013 наставио је са увођењем новина и ширењем области деловања и примене координације и консолидације. Када се узме у обзир његова садржина јасно и недвосмислено се може закључити да је поред подстицања фискалне консолидације, Европски семестар 2013 ставио акценат и на смањење незапослености и социјалних последица кризе и модернизовање јавног сектора. Од посебне важности за овај семестар

²² European Commission, Communication from the Commission-Annual Growth Survey 2012, Brussels, 23.11.2011, COM (2011) 815 final VOL. 1/5.

²³ *European Parliament Resolution on the Employment aspects in the Annual Growth Survey 2012 & European Parliament Resolution on the Contribution of the Annual Growth Survey 2012.*

било је и стварање услова за имплементацију мера у реалним временским токовима. Међутим, као најзначајнији циљ Европског семестра 2013 предвиђено је успостављање ефикасних и правичних пореских система. Инсистира се на томе да државе морају предузети законске мере ради смањења укупних пореских издатака и тежити пореској једнакости међу пореским обвезницима, јер борба против законите нелегитимне и незаконите пореске евазије је нужна зарад постизања циљева координације и консолидације економских политика.

Приликом имплементације Европског семестра 2013 предузети су веома значајни кораци и поступци, како од стране држава тако и од стране комунитарних органа, а све у циљу реализације задатих приоритета. Реформа пореских система у процесу координације фискалних политика доприноси првенствено правној и економској сигурности грађана ЕУ, али је и поред свих предузетих напора резултат овог семестра био делимично задовољавајући, с обзиром на веома различите политичке, фискалне и друге позиције у којима се налазе државе чланице.

7.2 Јачање механизма Европског семестра (Пакет шест)

Како су претходни европски семестри дали само половично задовољавајуће резултате и с обзиром на њихов ограничени домашај, јавила се потреба за додатним јачањем механизма Европског семестра.

Од тренутка настанка и примене првог Европског семестра, усвојено је пуно значајних комунитарних аката који су допринели његовој потпунијој и свеобухватнијој примени. Као најзначајнији пакет мера односно аката сматра се тзв. Пакет шест (*Six pack*). Пакет шест обухвата пет Уредби и једну Директиву са циљем увођења санкција ради избегавања прекомерних дефицита кроз надзор над извршавањем буџета и обезбеђења неопходне транспарентности јавних финансија. Истовремено је веома важно нагласити да је овај пакет мера усвојен услед снажне иницијативе Европског парламента који је по први пут у том тренутку преузео водећу улогу у процесу координације и консолидације. Пакет шест обухвата следећи пакет мера:

- а) Уредбу о ефикасном спровођењу буџетског надзора у еврозони;*
- б) Уредбу о спровођењу мера за корекцију прекомерних макроекономских неравнотежа у Еврозони;*
- в) Уредбу о измени Уредбе о јачању надзора над стањем буџета и надзора над координацијом економских политика;*

- г) Уредбом о превенцији и исправљању макроекономских дисбаланса;
- д) Уредбом о измени Уредбе о убрзању и појашњењу примене поступка у случају прекомерног дефицита;
- ђ) Директива савета о одрживости буџетског оквира држава чланица.

Усвајањем Пакета шест, ЕУ је извршила најозбиљније и најамбициозније законодавне промене у процесу координације економске политике. Овако успостављеним правним механизмом желе се спречити и минимизирати будући макроекономски поремећаји како би се у самом старту спречили потенцијални негативни ефекти и последице на ниво који је толерантан и друштвено прихватљив.

8. Европски стабилизациони механизам

Потреба за постојањем Европског стабилизационог механизма (ЕСМ) произилази првенствено из околности да Европска економска и монетарна унија (ЕМУ) представља монетарну унију али *de facto* без потпуног политичког јединства.²⁴ Трновит и неизвештан пут ка повратку финансијској и економској стабилности унутар ЕМУ наставља се доношењем Уредбе од стране Савета ЕУ којом се отвара могућност финансијске подршке државама које су најтеже погођене дужничком кризом. Правни основ такве одлуке Савета представљао је члан 122. Уговора о функционисању ЕУ²⁵, на основу кога је савет донео одлуку о формирању Европског механизма за финансијску стабилност (*European Financial Stabilization Mechanism - EFSM*)²⁶. Међутим, како би се додатно увећала средства која би стајала на располагању највише погођеним земљама еврозоне, маја 2010. године у сарадњи са Међународним монетарним фондом (ММФ) основан је Европски фонд за финансијску стабилност (*European Financial Stability Facility - EFSF*). EFSF је формалноправно настао ван институционалног оквира ЕУ и представљао је једну врсту прелазног решења које је требало да функционише до средине 2013. године. Имајући у виду привремену и ограничену природу EFSF али и дубину кризе унутар ЕМУ, све је указивало на то да се мора наћи концепт трајног решења за управљање државним дугом. Такво решење пронађено је у институцији Европског стабилизационог механизма (*European Stabilization Mechanism - ESM*). Правни основ за настанак ЕСМ створен је одлуком Европског савета. Наиме,

²⁴ Daniel Kapp, *The optimal size of the European Stability Mechanism: A cost-benefit analysis* DNB Working Paper No 349/August 2012, De Nederlandsche Bank NV, 2.

²⁵ Члан 122. УФЕУ.

²⁶ Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European Financial Stabilization Mechanism, *Official Journal of the European Union*, L 118/2010.

Европски савет је марта 2011. године донео Одлуку којом се допуњује члан 136. Уговора о функционисању ЕУ.²⁷ Према наведеној одлуци члан 136. Уговора је допуњен тачком 3. којом се државама чланицама монетарне уније омогућава успостављање стабилизационог механизма који ће бити активиран уколико је то неопходно да се очува стабилност еврозоне у целини. Истовремено је амандманом усвојено решење да ће финансијска помоћ бити одобрена само уколико су испуњени одређени услови. Одлука Европског савета донета је по поједностављеној процедури за ревизију и ступа на снагу тек након ратификације у свакој држави чланици, у складу са њеним уставним одредбама. Европски стабилизациони механизам представља међународну финансијску институцију са седиштем у Луксембургу.²⁸ Главна улога ЕСМ огледа се у обезбеђивању подршке земљама које се суочавају са финансијским проблемима или им прете озбиљни финансијски и економски поремећаји, а која је неопходна да би се очувала стабилност еврозоне. Према члану 3. Споразума, средства подршке су директно условљена ратификацијом тзв. фискалног споразума, односно Споразума о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији. Истовремено, земље еврозоне које испуне претходно наведене услове и добију могућност да користе средства ЕСМ трпе одређену врсту позитивног притиска као и примену стимулативних мера. Притисак се првенствено односи на област буџетског дефицита, односно земља којој су одобрена средства се стимулише како би смањила буџетски дефицит и то за онај период који би био довољно дуг да ослободи средства за оживљавање привредног раста, јер се без економског раста не може смањити степен задужености. С обзиром на правну природу ЕСМ, као пресудна околност јавља се занемаривање кредибилитета државе чланице. Уколико је стање у финансијском сектору државе чланице такво да не може да прихвати последице банкрота, презадуженој држави ће се увек пружати подршка чак и у случају када је њен дуг неодржив, односно уколико се не придржавају програма прилагођавања.²⁹

Поред тзв. директног кредитирања, ЕСМ предвиђа и одобравање средстава куповином обвезница на примарном финансијском тржишту.³⁰ У остваривању своје улоге ЕСМ примењује и:

²⁷ Члан 136. тачка 3. УФЕУ.

²⁸ Treaty establishing the European Stability Mechanism, <http://european-council.europa.eu/media/582311/05/tesm>.

²⁹ Срђан Голубовић, *Фискална правила у европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, Ниш 2012, 156.

³⁰ Clemens Fuest, "Will the Reform of the Institutional Framework Restore Fiscal Stability in the Eurozone?", CESifo Forum, 12/2011, Ifo Institute for Economic Researchm 34-39.

- Интервенцију на секундарном финансијском тржишту.
- Докапитализацију финансијских институција.
- Примену програма тј. мера предострожности.

Европски стабилизациони механизам истовремено предвиђа ниже каматне стопе као једну од главних стимулативних мера, чиме би се спречила даља акумулација дуга. Одобравање повлашћених каматних стопа указује да постоји снажно поверење у правац, мере и програм одређене земље којој су одобрена средства, а што позитивно утиче и на цену обвезница државе на финансијском тржишту.

Имајући у виду правац и политику деловања ЕСМ, јасно и недвосмислено произилази да је његовим оснивањем коначно унутар ЕМУ створен трајни концепт институционалног оквира и механизма који би требало да еврозону извуче из кризе. Међутим ЕСМ се није зауставио само на напред наведеним притисцима и стимулацијама. Наиме, кључна новина коју уводи ЕСМ представља могућност укључивања приватног сектора у случају када држава не може да у потпуности испуни своје доспеле обавезе. У складу са установљеним концептом, све државе чланице су обавезне, да укључе клаузулу колективне акције у новоемитованим хартијама од вредности са роком доспелости изнад једне године. Истовремено, пре него што средства буду одобрена одређеној земљи увек се као претходно питање поставља да ли је јавни дуг државе која тражи помоћ одржив. Уколико је одговор позитиван држава не може да поврати способност отплате јавног дуга, услед чега подршка може бити одобрена само уколико су кредитори из приватног сектора спремни да преузму део терета редуковања дуга на ниво који држава може да отплаћује.

У складу са својом правном природом, ЕСМ представља „спасилачки фонд“ еврозоне, који пружа ликвидност владама држава чланица које више не могу да се финансирају саме на тржишту финансијских инструмената.³¹ Примарни мотив постојања ЕСМ се може сматрати апсолутно оствареним, с обзиром да он представља “мост ликвидности” између презадужених држава чланица еврозоне и примарних и секундарних финансијских тржишта.³² Сходно свему наведеном, несумњиво се може извести закључак да ЕМС представља снажан подстицај опоравка ЕМУ. Истовремено се стиче утисак и да је ЕСМ постао пресудан актер у економском управљању ЕУ. Остваривањем његове примарне

³¹ Cornel Ban, Leonard Seabrooke, “From crisis to stability - How to make European Stability Mechanism Transparent and Accountable”, Transparency International EU, 10.

³² Daniel Kapp, *The optimal size of the European Stability Mechanism: A cost-benefit analysis* DNB Working Paper No 349/August 2012, De Nederlandsche Bank NV, 3.

улоге, продаја обвезница на финансијском тржишту, и то у име еврозоне као целине, ЕСМ финансира програме финансијске помоћи ЕУ за земље којима је то најнеопходније.³³

8.1 Судска оцена законитости Споразума о Европском стабилизационом механизму

Европски стабилизациони механизам представља једну од најмлађих институција у структури еврозоне. Морамо указати да је од самог настанка ЕСМ као новог правног механизма за решавање дужничке кризе, у чак пет земаља чланица еврозоне ЕСМ био предмет анализе и оцене пред највишим националним судским инстанцама (Немачка, Ирска, Естонија, Финска и Уједињено Краљевство). Међутим, само један орган, Врховни суд Ирске, одлучио је да се обрати Европском суду правде (ЕСП), док врховни судови у осталим земљама чланицама нису узимали ову могућност чак ни у разматрање.³⁴ Наиме, услед претпоставке да постоји правна неусаглашеност Споразума о ЕСМ са одредбама оснивачких аката представник ирског парламента, Томас Прингл поставио је питање да ли се одлуком Савета о промени чл. 136. Уговора о ЕУ државама чланицама намећу нове обавезе које су противречне принципима функционисања и очувања ЕМУ. Као што смо већ напоменули, Врховни суд Ирске се потом обратио ЕСП како би узео у разматрање ово питање. У правним, политичким и економским круговима било је мало сумње да ће Суд правде у овом случају подржати ваљаност Уговора о ЕСМ. Након разматрања, односно приликом решавања ЕСП је заседао у пуном саставу, приликом чега је заузео став да не постоји експлицитна одредба Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, којом се забрањује било посредно или непосредно закључивање и ратификација споразуме о ЕСМ.³⁵

Истовремено, суд је одлучио да Споразумом о ЕСМ нису повређење одредбе првог дела Уговора о функционисању ЕУ, који утврђује надлежности Заједнице у области монетарне политике. Наиме, циљ заједничке монетарне политике, вођене на наднационалном нивоу, представља ценовна стабилност, док је примарни циљ ЕСМ финансијска стабилност еврозоне у целини, услед чега су ови циљеви комплементарни и међусобно се допуњују. Са становишта ЕМУ, морамо указати да ЕСМ представља

³³ Cornel Ban, Leonard Seabrooke, "From crisis to stability - How to make European Stability Mechanism Transparent and Accountable", Transparency International EU, 6.

³⁴ Dr Elaine Fahey, Dr Samo Bardutzky, "Judicial Review of Eurozone Law: The Adjudication of Postnational Norms in EU Courts, Plural - A Casestudy of the European Stability Mechanism", Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013 - 06, 3.

³⁵ Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Judgment in Case C-3370-12, Court of Justice European Union, Press release No 154/12, Luxembourg, 27 November 2012.

координациони инструмент и то у области опште економске политике коју воде саме државе чланице и њиме се никако не задире у домен централизоване монетарне политике. То становиште је потврдио и ЕСП у поменутом случају имајући у виду да је у својој одлуци био мишљења да ЕСМ обухвата скуп инструмената и мера којима се постиже ближа координација и надзор у сфери економске и фискалне политике и да његови ефекти на монетарну политику остају посредни, тј. од секундарног значаја.

Као још једно од кључних питања везано за настанак и функционисање ЕСМ јавило се и питање промене надлежности институција у самом процесу координације економских политика држава чланица. Разматрајући ово питање, суд је заузео став да споразум о ЕСМ не доводи у питање раније утврђене интеграције земаља, односно да је строго формализовани поступак додељивања помоћи државама постављен управо зарад функције очувања права ЕУ у делу који се тиче координације економских политика држава чланица, а не зарад подривања већ постигнутих интеграција.

Такође, још једно изузетно важно правно схватање ЕСП јесте да примена Споразума о ЕСМ не угрожава имплементацију или садржину правила комунитарног права ЕУ. Ово питање је веома важно, имајући на уму правило о забрани меког буџетирања, међутим ЕСП је заузео став да се то правило односи на банке али не и на државе чланице. Из тог разлога Суд је дошао до овог становишта, образлажући да државе чланице приликом закључења Споразума о ЕСМ нису примениле право ЕУ, већ национално законодавство, због чега нема места аргументацији да је тиме угрожена имплементација овог принципа али и комунитарног права у целини.

Како смо већ нагласили да је примена Споразума о ЕСМ условљена претходном ратификацијом држава чланица, неопходно је указати и на два веома значајна процеса ратификације која су се одиграла управо у поменутој Ирској али и Немачкој. Управо у Ирској је постојала огромна бојазан од расписивања референдума јер је одлука ЕСП схваћена као одлука усмерена против интереса синдиката. Ратификација комунитарних аката у ирском парламенту захтевала је примену тзв. “Кротијевог правила” из случаја *Crotty v. An Taoiseach*.³⁶ Том приликом је Уставни суд Ирске позитивно решио по жалби усмереној на одбијање Врховног суда да ограничи ратификацију Јединственог европског акта расписивањем референдума. Уставни суд је тада потврдио да се приликом ратификације или ревизије комунитарних аката не мора расписати референдум али само уколико се тим

³⁶ Марко Димитријевић, Институције међународног монетарног права, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2018, 128.

актима не мења обим и садржина на начин противан уставном уређењу земље. Како је ЕСП утврдио да се Комисији и ЕЦБ не делегирају нова овлашћења није било потребе за применом поменутог правила. Са друге стране, Немачка као водећа земља ЕУ имала је највећи удео у фонду ЕСМ од чак 27%. Иако је немачки Бундестаг усвојио закон о ратификацији Споразума о ЕСМ, ова одлука иницирала је подношење колективне тужбе Уставном суду, услед доживљавања дужности плаћања пореза за финансирање ЕСМ као неуставне и противзаконите.

И поред оваквог заплета Уставни суд Немачке је потврдио закон о ратификацији Споразума али уз одређене измене ради заштите права и интереса грађана Немачке. Промене се крећу у правцу строгог ограничења финансијског терета Немачке на њен удео у фонду и одлучивање савезног парламента о евентуалним додатним средствима, као и уношење клаузуле неучествовања у раду ЕСМ уколико то угрожава националне интересе Немачке.³⁷ Такође, морамо истаћи околност да је Уставни суд Немачке извршио још једну модификацију поменутог закона о ратификације. Наиме, исплата новца ЕСМ, према поменутој модификацији, мора бити претходно одобрена од стране сталног немачког представника у ЕСМ не би ли све било у складу са правилима међународног монетарног права.

Истовремено, велики број економских, правих и политичких експерата изразио је сумњу у легитимитет Споразума о ЕСМ. Наиме, сумња у легитимитет Споразума кретала се у правцу да је Споразумом створена једна врста *трансферне уније* чија сврха је да се изврши редистрибуција економских богатстава између држава чланица еврозоне. Велики број аутора је стајао на становишту да се на тај начин ниподаштава досадашњи успех у хармонизацији правних прописа на нивоу ЕУ. *Морамо* овом приликом истаћи да настанак ЕСМ, свој основ налази дубоко у начелима супсидијарности и солидарности као темељним принципима координације економске политике. С обзиром да ЕСМ своје оправдање налази у наведеним начелима, апсолутно не постоји правни основ који би подржао даље трансфере капитала, већ сви комунитарни органи приликом доношења одлука и предузимања различитих мера за излазак из дужничке кризе, морају поштовани оснивачке акте ЕУ, а у конкретном случају морају поштовати чл. 122 ст. 2 Уговора о ЕУ.³⁸

Истовремено, спорни легитимитет ЕСМ-а произилази и из неучествовања Парламента у процесу његовог доношења. На тај начин је озбиљно угрожен напредак

³⁷ BVefG Case No. 2 BvR 1390/12, judgment on Septembre 12 2012.

³⁸ Mathias Ruffert, "The European Debt Crisis and European Union Law", *Common Market Law Review* 48, 2011, 1791-1805.

процеса координације постигнут усвајањем Европског семестра и наглашавањем улоге комунитарног представничког тела у процесу координације.³⁹ С обзиром на раније успостављену судску праксу ЕСП у погледу заступљености Европског парламента у доношењу аката Европског савета, Савета и Комисије, одлука у случају ЕСМ представља преседан. У случају *Les Verts v European Parliament*,⁴⁰ Суд истиче да ЕУ представља такву заједницу која је заснована на владавини права, због чега сви акти држава чланица морају бити у складу са уставним поретком Уније.

Са друге стране, одлука ЕСП у случају ЕСМ мотивисана је разлозима хитности, као и образложењем да споразум о ЕСМ потпада под област опште економске политике, за коју знамо да је у надлежности самих држава чланица, односно није пренета на наднационални ниво.

Разматрајући поступање Европског суда у случајевима везаним за правну природу и оправданост ЕСМ, можемо приметити да Суд правде, по потреби, своје одлуке у домену монетарних и фискалних спорова може условити разлозима прагматизма.⁴¹ Поступајући на поменути начин Суд је само подржао одлуку држава о нужности за успостављање новог механизма којим се врши координација економске политике у условима дужничке кризе, с обзиром да су све чланице еврозоне потписале Споразум о ЕСМ. У конкретном случају, Споразум о ЕСМ никако не може представљати повреду начела правне сигурности, већ напротив потврђује тежњу ка остваривању већег степена економске сигурности и снажан подстицај ЕМУ за излазак из кризе.

9. Правна природа Споразума о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији (Фискални споразум)

Постојећи фискални оквири али и релативно ограничени домашај нових правних механизма, показали су се као недовољни и неадекватни за целовито решавање дужничке кризе и успостављање фискалне равнотеже у еврозони.

Предлог Споразума о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији, утврђен 2012. године, имао је за циљ да првенствено ојача економску и монетарну унију. Како би се остварио постављени циљ унете су одредбе фискалног

³⁹ Марко Димитријевић, Институције међународног монетарног права, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2018, 130.

⁴⁰ Case 294/83 *Les Verts v European Parliament* (1986).

⁴¹ Марко Димитријевић, О новој надлежности Европског суда правде у решавању монетарних и фискалних спорова, *op.cit.*, 219.

споразума које су тежиле ка томе да се знатно ојача буџетска дисциплина, координација економских политика и унапреди управљање еврозоном. На тај начин требало је да се подржи остваривање постављених циљева ЕУ у виду одрживог раста, запослености, стабилности цена, конкурентности.

Споразум о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) закључен је 30. јануара 2012 године, током неуспешних преговора држава чланица о лимитираним дерогацијама оснивачких уговора.⁴² Као једно од иницијалних питања везаних за Споразум тичало се правног основа за његово усвајање. Правни основ усвајања Споразума пронађен је у чл. 4 (3) Уговора у Европској Унији, којим је регулисан принцип лојалне сарадње. Овај принцип од свих држава чланица управо захтева већи степен координације односно пружање међусобне помоћи у вршењу задатака који произилазе из Уговора или аката институција Уније, као и да се уздржавају примене сваке мере која би могла довести у опасност остваривање циљева Уније.⁴³ Циљ овог правног механизма односно Споразума јесте јачање економских стубова економске и монетарне уније кроз поштравање буџетске дисциплине деловањем правила утврђених Фискалним споразумом, успостављање чвршће координације економске политике и боље управљање еврозоном ради реализације макроекономске стабилности, одрживог привредног раста и социјалне кохезије.

Споразумом се уговорним странама утврђује обавеза да своје буџете доведу у стање суфицита или равнотеже (*тзв. „златно правило“ класичних јавних финансија*). Изузетно, дозвољена је могућност постојања структуралног буџетског дефицита који не може бити већи од 0,5% за државе код којих је удео дуга у односу на БДП већи од 60% и код којих постоји већа опасност по одрживост стабилних јавних финансија, односно 1% за државе чији је удео дуга испод референтне вредности.

Још једна значајна новина односно корак у јачању координације односи се на обавезу држава чланица да нова фискална правила инкорпорирају у своје уставе, али на начин којим се не повређује субјективно буџетско право државе. У циљу одржавања буџетске равнотеже, потписнице споразума су обавезне да имплементирају корективне механизме на бази комунитарних принципа које утврђује Комисија, сходно природи и обиму поремећаја и потребном времену за његово решавање. Том приликом се мора

⁴² Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2013.

⁴³ Голубовић Срђан, *Фискална правила у европској монетарној унији*, Студентски културни центар у Нишу, Ниш, 2012, 167.

обезбедити учествовање независних националних органа који надзиру примену корективних механизма, где је посебно важно да се садржином механизма не повреде надлежности националног представничког тела. Уношење правила о златном буџету у акте најјаче правне снаге, уставном суду је обезбедило стицање нових фискалних ингеренција. Наиме, у таквим околностима суд је постао чувар фискалне дисциплине и главни контролор буџетске политике.⁴⁴ Истовремено се на овакав начин кроз примену фискалних правила на супранационалном нивоу кроз уставне и законске одредбе, уводе својеврсне „кочнице за дугове“ (*debt brakes*). Ово ново правило је уведено са циљем стабилизовања номиналног нивоа јавног дуга и предвиђа да су државе уговорнице у обавези да предузму све потребне мере које ће обезбедити конвергенцију ка одговарајућем средњорочном циљу.

Споразумом се изричито утврђује обавеза држава чланица да у процесу координације економских политика морају пре спровођења конкретних економских реформи водити *ex ante* расправе уз учествовање свих националних и наднационалних субјеката координације ради заштите вредности јединственог тржишта. Имајући у виду овако експлицитно утврђену обавезу држава чланица формирано је ново тело задужено за економско продубљивање и управљање у еврозони у виду Еуросамита. Ово тело је састављено од шефова држава и влада држава које су увеле евро и председника Комисије. Састанци Еуросамита се одржавају по потреби, најмање два пута током године, уз обавезно учествовање председника Европске централне банке. Делокруг задатака Еуросамита обухвата решавање свих питања у вези са променом структуре и правила функционисања еврозоне, побољшања конкурентности чланица и оцену резултата примене Фискалног споразума.

Фискални споразум представља централни део Споразума о стабилизацији, придруживању и координацији у економској и монетарној унији. Нови правни инструмент у виду Фискалног споразума има за циљ успостављање буџетске равнотеже и поштравање фискалне дисциплине као главног узрока финансијске и економске кризе.⁴⁵ Фискалним споразумом се дефинишу три кључна елемента: а) „златно буџетско правило“ које за циљ има успостављање фискалне дисциплине; б) примена златног правила на националном нивоу кроз примену „кочница за дугове“; в) супранационална контрола буџета држава

⁴⁴ Марко Б. Димитријевић, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, Универзитет у Београду Правни факултет, Београд 2016, 257.

⁴⁵ М. Димитријевић, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 68, Вол. 3, 2014, 796-799.

чланица кроз стриктну примену предвиђених процедура као и санкција у случају непоштовања истих и контролу од стране Европског суда правде.

Веома важно је нагласити да Фискални споразум нису потписале све чланице ЕУ (само 25 земаља без пристанка Велике Британије и Чешке), због чега је његово место у класификацији извора монетарног права ЕУ дискутабилно. С обзиром на ту околност, посматрано са аспекта примарног права ЕУ, мере утврђене овим актом представљају преседан *sui generis*. Фискални споразум *de facto* доприноси бољој интеграцији држава чланица које су га усвојиле, али се не налази у функцији кооперације са карактером продубљене сарадње, јер се ради о својеврсном међудржавном споразуму који је закључен изван области примарног права ЕУ. Као такав, Фискални споразум не би смео да угрози циљеве и базичне принципе утврђене оснивачким актима или мерама секундарног права.⁴⁶

Правна природа Фискалног споразума изгледа нарочито спорна у погледу додељивања нових овлашћења институција ЕУ, јер је то могуће реализовати било експлицитно или имплицитно само нормама примарног права. Чланом 5 Фискалног споразума предвиђене су значајне ингеренције Европске комисије и Савета у поступку одобравања и надгледања процеса буџетирања и економских програма уговорних страна које имају проблем са прекомерним буџетским дефицитом. Како ова „нова“ овлашћења Комисије и Савета још увек нису усвојена на нивоу комунитарног права, њихова имплементација остаје спорна. Међутим, постоје и нове ингеренције Комисије чија природа није спорног карактера. У питању су надлежности за утврђивање трајања временског оквира фискалне конвергенције и општих принципа примене корективних механизма у случају прекорачења фискалних правила. Поступајући на овакав начин, Фискалним споразумом се *de facto* преносе знатна овлашћења са националног на наднационални ниво услед чега се уговорним странама омогућава *ad hoc* коришћење главних институција уније.

У случају одступања од жељене буџетске равнотеже, државе чланице односно уговорне стране биле су у обавези да примене и активирају одређене корективне механизме. Наиме, државе које имају проблем са прекомерним буџетским дефицитом морају изградити програме буџетског и економског партнерства, којим се реализују неопходне структурне реформе за побољшање економске ситуације како би смањиле удео јавног дуга у БДП за 1/20 сваке године, ако јавни дуг прелази 60 % референтне вредности.

⁴⁶ M. Kusak, L. Petrova et Al., *Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, 2013., 102-117. TLQ.2.102-117. <http://www.ilaw.cas.cz/tlq>.

Значајна новина предвиђена фискалним споразумом јесте изрицање *квази-аутоматских санкција* за уговорне стране који не поштују критеријуме у погледу буџетског дефицита, што се реализује увођењем специфичног модела доношења одлука тзв. „обрнутог већинског гласања“ (*reverse majority voting*).⁴⁷ По овом моделу гласања, за примену санкција према одређеној држави предвиђа се квалификована већина за доношење одлуке о непримењивању санкције.

Усвајањем фискалног споразума, Европски суд правде добија значајну улогу у контроли примене фискалних правила. Сходно одредбама фискалног споразума Суд правде може у покренутом поступку од стране државе уговорне стране или на основу извештаја Комисије донети одлуку о увођењу правила о буџетској равнотежи у национално законодавство и изрећи финансијске санкције (у висини од 0,1% БДП-а) у случају непоступања по његовој одлуци у остављеном року. Међутим, Комисија је овлашћена на покретање поступка пред судом и у ситуацији када није поднета пријава од стране државе потписнице, што се у потпуности коси и супротно је овлашћењима изведеним из Уговора о функционисању ЕУ. У циљу адекватне примене али и контроле примене фискалног споразума, парламенти уговорних страна активно учествују у контроли буџетске дисциплине путем одржавања конференција учесника које су обично састављене од комитета националних парламената и европског парламента.

Фискални споразум представља саставни део мера у склопу тзв. „новог економског управљања“ (*new economic governance*) чији је примарни циљ очување стабилности евра, због чега је његова имплементација условљена ефикасном деловањем Европског стабилизационог механизма. Примена Фискалног споразума мора бити у сагласности не само са примарним и секундарним правом ЕУ, већ и са обичајним правом и општим принципима утврђеним пресудама Европског суда правде. То практично значи да у случају колизије споразума са правом ЕУ, неће моћи да дође до примене одредбе споразума и да у таквом случају Суд правде мора донети одлуку о евентуалном (не)примењивању конкретне мере. Ратификацијом Споразума, државе чланице су ограничиле свој фискални и финансијски суверенитет и то у много већој мери него што су то вероватно желеле. Имајући у виду овакву правну природу Фискалног споразума, недвосмислено се може извести закључак да се њиме у многоме јача супранационална централизација и умањује аутономију држава чланица на терену фискалне политике.

⁴⁷ Голубовић Срђан, *Фискална правила у европској монетарној унији*, Студентски културни центар у Нишу, Ниш, 2012, 170.

ЗАКЉУЧАК

Све до појаве економске кризе 2008. године постојало је снажно уверење да је европска монетарна унија остварила велики успех. Стварањем Европске економске и монетарне уније и увођењем евра као јединствене валуте, монетарни суверенитет држава чланица Европске уније пренет је са националног на наднационални ниво. Међутим, након релативно успешне прве деценије постојања европске монетарне уније која је за покриће имала позитивну финансијску климу, испливале су на површину све слабости и неадекватности институционалног оквира уније. Финансијска криза на подручју Економске и монетарне уније јавила се као резултат истовременог деловања неколико различитих фактора (екстерних и интерних). Наиме, као иницијална каписла јавља се светска економска криза, иницирана сломом на америчком хипотекарном тржишту, чије последице су се веома брзо прелиле на област јавних финансија држава чланица еврозоне. Истовремено, неадекватност институционалних оквира на којима је заснована монетарна унија погодовао је продубљивању кризе унутар еврозоне. Због институционалних недостатака опасности од кризе нису благовремено уочене, а сама реакција је прилично закаснела. Као једна од главних последица кризе јавља се драстично повећање стопе инфлације и дуплирања буџетског дефицита скоро свих земаља еврозоне. Изразито неповољна економска и финансијска клима унутар ЕМУ огледала се у чињеници да се буџетски дефицит појавио и код држава чланица које су се увек придржавале правила буџетске дисциплине, односно нису се јављале као прекршиоци Пакта о стабилности и расту.

Релативно сиромашни резултати Европске економске и монетарне уније након избијања кризе, посебно у остваривању макроекономских циљева Заједнице, условљени су чињеницом да су државе чланице централизовале монетарну политику, док су разлике у концепту вођења фискалне политике и политике рада и даље биле веома изражене. Разлог због чега државе чланице нису желеле да ограниче свој фискални и финансијски суверенитет огледа се у томе да је он као „врховна моћ над новцем“ конститутивни елемент политичког суверенитета сваке земље.

С обзиром на околност да ЕМУ представља монетарну али не и фискалну унију, настао је велики јаз између економских политика земаља чланица услед чега се јавила јача потреба за координацијом истих у условима економске и финансијске кризе. Примарни и основни циљ те координације јесте хармонизација макроекономских политика унутар ЕУ и санирање последица кризе кроз успостављање економске и финансијске стабилности.

Међутим, традиционални правни механизми за координацију економских политика који углавном нису били правнообавезујући, нису били довољни како би се ублажиле последице финансијске кризе, услед чега се изродила потреба за стварањем нових правних механизма координације у кризним условима. Институционални оквири новог економског управљања уобличен је одредбама Европског семестра, Споразума о конституисању европског стабилизационог механизма и Споразума о стабилизацији, управљању и координацији у ЕМУ. Концепт нове архитектуре економског управљања се заснива на редефинисању функционисања ЕМУ на принципу постизања широких консензуса различите садржине и специфичне правне природе, као покушајима ка успостављању фискалне уније кроз што већу хармонизацију и координацију економских политика држава чланица.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге, монографије и чланци

1. Благоје С. Бабић, *Криза Европске монетарне Уније – Још једном, Положај и перспективе Србије у европској и светској привреди*, Економски факултет у Београду, Београд 2012.
2. Голубовић Срђан, „Еволуција улоге Европске централне банке у условима глобалне финансијске кризе“, Правни живот, бр. 63/2014.
3. Голубовић Срђан, *Фискална правила у европској монетарној унији*, Студентски културни центар у Нишу, Ниш, 2012.
4. Голубовић Срђан, Утицај проширења Европске уније на промене у начину одлучивања Европске централне банке, Удружење правника Србије, Правни живот, бр. 13/2009.
5. Голубовић Срђан, *Европска монетарна унија - Институционални аспекти*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2007.
6. Димитријевић Марко, Институције међународног монетарног права, Правни факултет Универзитета у Нишу - Центар за публикације, Ниш 2018.
7. Димитријевић Марко, Монетарни суверенитет у условима глобализованих економских и финансијских токова, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 73/2017.
8. Димитријевић Марко, О новој надлежности Европског суда правде у решавању монетарних и фискалних спорова, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 73/2017.
9. Димитријевић Марко, *Координација и смернице економске политике у Европској Унији – докторска дисертација*, Универзитет у Београду Правни факултет, Београд 2016.
10. Димитријевић Марко, *Институционални оквири новог економског управљања у Европској унији (европски семестар)*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Бр. 68, Вол. 3, 2014.
11. Кармен Рејнхарт, Кенет Рогоф, *Овог пута је другачије - осам векова финансијске неразборитости*, Службени гласник, Београд 2011.

12. Прокопијевић Мирослав, *Европска уније-Увод*, треће допуњено издање, Чигоја Штампа, Београд, 2012.
13. М. Прокопијевић, *Европска монетарна унија*, Грађевинска књига, Београд, 2007.
14. Радивојевић Зоран, Весна Кнежевић-Предић, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Ниш, 2016.
15. Ричард Болдвин, Чарлс Виплош, Економија европских интеграција, Data status, Београд, 2010.
16. А. Italianer, The Euro and Internal Policy Coordination, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Shuerz, Springer Science+Business Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001.
17. А. Steinbach, Economic Policy Coordination in the Euro Area, Rutledge Studies in European Economy, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2014.
18. Cornel Ban, Leonard Seabrooke, *“From crisis to stability - How to make European Stability Mechanism Transparent and Accountable”*, Transparency International EU, 6-10.
19. C. Burger, T. Saghi, R. Spring, O. Swoboda, Governance of EU coordination, in: Visions for Economic Policy Coordination in Europe, Federal Ministry of Economy, Family and Youth, Vienna, June 2013.
20. Clemens Fuest, *“Will the Reform of the Institutional Framework Restore Fiscal Stability in the Eurozone?”*, CESifo Forum, 12/2011, Ifo Institute for Economic Research 34-39.
21. Daniel Kapp, *The optimal size of the European Stability Mechanism: A cost-benefit analysis* DNB Working Paper No 349/August 2012, De Nederlandsche Bank NV, 2.
22. Ian Begg, Dermot Hodson, Imelda Maher, *Economic Policy Coordination in the European Union*, National Institute Economic Review, Number 183, January 2003.
23. Jonathan Zeitlin and Bart Vanhercke, *Socializing the European Semester? - Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, December 2014.
24. Lorenzo Bini Smaghi, „Challenges for the Euro Area, and the World Economy“, The Group of Thirty, 63rd Plenary Session, Session I: *The Crisis of the Eurosystem*, May 2010.
25. Mathias Ruffert, *“The European Debt Crisis and European Union Law”*, Common Market Law Review 48, 2011, 1791-1805.
26. М. С. Webb, *The Political Economy of Policy Coordination-International Adjustments Since 1945*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1995.

27. Michael Bordo et. al, „A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons form History“, NBER Working paper 17380, 2011, 2.
28. M. Kusak, L. Petrova et Al., *Legal Aspects of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, 2013., 102-117. TLQ.2.102-117.
29. Paul de Grauwe, „*European Monetary Union*“, The New Palgrave Dictionary of Economics, online edition, Eds. Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume, Plgrave Macmilan, 2011.
30. P. Craig, Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Arhitecture and Constitutional Implications, in „The Constitutinalisation of European Budgetary Constraints“ , edited by M. Adams, F. Fabbrin and P. Larouche, Oxford: Hart Publishing, 2014.
31. P. Mooslechner, M. Schuerz, International Macroeconomics Policy Coordination: Any Lessons from EMU?, A Celective Survey on Literature, in „Challenges for Economic Policy Coordination Within European Monetary Union“, edited by Andrew Hughes Hallet, Peter Mooslechner and Martin Shuerz, Spinger Science+Busines Media, B.V., Kluwer Academic Publisher, 2001.
32. Richard Baldwin, Daniel Gros, „*Introduction: The Euro in crisis - What to do?*“, *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Bone?*“, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2010, 7-9.
33. Rosa Maria Lastra, Jean-Victor Louis, „European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects“, Year Book of European Law, Oxford, 2013.

ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЋА

Извори комунитарног права и остала документација

1. BVefG Case No. 2 BvR 1390/12, judgment on Septembre 12 2012.
2. *Communication from the Commission to the European parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, Brussels, COM(2011), 11 final, 12.01.1.2010.
3. Council Regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European Financial Stabilization Mechanism, *Official Journal of the European Union*, L 118/2010.

4. European Commission, Communication from the Commission-Annual Growth Survey 2012, Brussels, 23.11.2011, COM (2011) 815 final VOL. 1/5.
5. European Parliament Resolution on the Employment aspects in the Annual Growth Survey 2012 & European Parliament Resolution on the Contribution of the Annual Growth Survey 2012.
6. Treaty establishing the European Stability Mechanism.
7. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2013.

Електронски извори

1. <http://www.bankingsupervision.europa.eu/>
2. <http://www.britannica.com/>
3. <http://www.brookings.edu>.
4. <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100528.en.html>
5. <http://www.ecb.org/>
6. <http://european-council.europa.eu/media/582311/05>
7. <http://www.ilaw.cas/cztlq>

Резиме

ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ КООРДИНАЦИЈЕ МОНЕТАРНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Предмет истраживања јесу правни механизми координације монетарне политике у Европској Унији. У том смислу, у мастер раду се тежило сагледавању појма, форме, циљева и традиционалних облика координације економских политика, основних узрока и последица дужничке кризе у ЕМУ, као и стварање новог институционалног оквира ЕУ у виду нових правних механизма координације економских политика, као трајног решења за излазак и опоравак од дужничке кризе. Истраживање се базирало на претпоставци да традиционални извори комунитарног права као и већ успостављени правни механизми координације у начелу нису правилно постављени на начин који дозвољава благовремено уочавање и реакцију на светску економску кризу. У том смислу желело се указати на потребу стварања нове архитектуре економског управљања у Европи као и на велики допринос нових правних механизма за санирање последица и излазак из дужничке кризе.

У првом делу рада се детаљно сагледава традиционални појам координације економских политика из кога проистиче да нема универзално прихваћене дефиниције појма координације. Истовремено се у првом делу рада се указује и који су главни циљеви координационог процеса у ЕУ, у којој форми се та координација углавном одвија, као и који су најважнији облици координације економских политика (вертикални и хоризонтални), имајући у виду њихову дистинктивност у погледу степена обавезности циљева, правила, акција, стратегија и смерница.

Други део истраживања се односи на детаљан аналитички приказ економске и финансијске кризе на подручју Европске економске и монетарне уније. У овом делу истраживања се посебно истиче утицај глобалне економске кризе чије последице су се вртоглаво прелиле на економије европских земаља услед непостојања адекватних правних механизма. Апсолутно највећи значај у другом делу истраживања посвећен је узроцима и последицама дужничке кризе. Указује се и на околност да ЕМУ представља недовршен концепт, имајући у виду компромисе који су чињени између асиметричних и у потпуности различитих концепција монетарне интеграције.

Централни део истраживања је посвећен новим правним механизмима координације економских политика који су настали као институционални одговор на дужничку кризу еврозоне. У овом делу рада посебно је стављен акценат на указивање да је институционални оквири новог економског управљања настао изван оквира примарног

права и аката секундарне легислативе ЕУ. Нова архитектура европског управљања уобличена је одредбама Европског семестра, Европског стабилизационог механизма и Споразума о стабилизацији, управљању и координацији у ЕМУ, кроз редефинисање функционисања ЕМУ на принципу постизања широких консензуса различите садржине и специфичне правне природе, ради остваривања макроекономске стабилности, одрживог привредног раста и социјалне кохезије.

Циљ истраживања јесте да се систематски и целовито прикажу постојећи правни механизми координације економских политика у ЕМУ кроз призму дужничке кризе, имајући у виду да ЕМУ представља јединствено оптимално валутно подручје на коме је монетарни суверенитет држава чланица ЕУ пренет са националног на наднационални ниво али без фискалног јединства и хармонизованог вођења економских политика.

Овако постављен предмет и циљ истраживања условио је избор коришћених научних метода. Наиме, у раду је примарно коришћен догматски метод ради откривања садржине норми међудржавних споразума на основу којих су створени и уобличени нови правни механизми координације економских политика. Социолошки и историјски метод коришћени су ради указивања на друштвене и економске узроке који су условили настанак, развој и уобличавање Европске монетарне уније као и на околности које су довеле до настанка светске економске кризе и њеног преливања на земље чланице ЕУ. Ради лакшег утврђивања основних и споредних циљева деловања нових правних механизма координације, употребљен је аксиолошки метод.

Истраживање је показало да традиционални правни механизми координације нису били довољно адекватни и ефикасни како би благовремено уочили опасност светске економске кризе, односно како би спречили и санирали њене негативне ефекте. С обзиром на дату околност истраживање је у потпуности потврдило оправданост стварања нових правних механизма координације економских политика.

Кључне речи: *монетарна политика, Европска унија, монетарно право, Европска монетарна унија, координација, правни механизми.*

Summary

LEGAL MECHANISMS OF MONETARY POLICY COORDINATION IN EUROPEAN UNION

The main subject of the research are the legal mechanisms of coordination of economic and monetary policy in the European Union. Having that in mind, the master thesis sought to understand the basic concept, form, goals and traditional shapes of economic policy coordination, basic causes and consequences of the debt crisis in EMU, as well as the creation of a new institutional framework of EU, in the form of new legal mechanisms for economic policy coordination. The research is based on the hypothesis that traditional sources of EU law as well as already established legal coordination mechanisms, in principle, are not properly set up in a way that allows timely detection and response to the global economic crisis. In that sense, we wanted to point out the need to create a new architecture of economic governance in Europe, as well as the great contribution of new legal mechanisms of coordination, for resolving the consequences and overcoming the debt crisis.

Within the first part of the thesis is detailed overview of the traditional concept of coordination of economic policies, from which it follows that there is no universally accepted definition of the concept of coordination. At the same time, the first part of the thesis, points out the main goals of the coordination process in the EU, in what form this coordination mainly takes place, as well as what are the most important forms of economic policy coordination (vertical and horizontal), having in mind their distinctiveness insight obligations goals, rules, actions, strategies and guidelines.

The second part of the research refers to a detailed analytical review of the economic and financial crisis in the European Economic and Monetary Union. In this part of the research, the impact of the global economic crisis is especially emphasized, the consequences of which have dizzyingly spilled over to the economies of European countries due to the lack of adequate legal mechanisms. The greatest attention in the second part of the research is dedicated to the causes and consequences of the debt crisis. There was also a great need to pointing out the circumstance that EMU is an unfinished concept, having in mind the compromises that have been made between asymmetric and completely different conceptions of monetary integration.

The central part of the research is dedicated to the new legal mechanisms of economic policy coordination that emerged as an institutional response to the eurozone debt crisis. In this part of the thesis, special emphasis is placed on pointing out that the institutional framework of the new economic governance arose outside the framework of primary law and acts of secondary

EU legislation. The new architecture of European governance is shaped by the provisions of the European Semester, the European Stabilization Mechanism and the Treaty on Stabilization, Governance and Coordination, by redefining the functioning of EMU on the principle of reaching broad consensus of different content and specific legal nature in order to achieve macroeconomic stability, sustainable economic growth and social cohesion.

The goal of the research is to systematically represent the existing legal mechanisms of coordination of economic policies in EMU through the prism of the debt crisis, bearing in mind that EMU is the optimal currency area in which the monetary sovereignty of EU member states is transferred from national to supranational level but without fiscal unity and harmonized conduct of economic policies.

The set up of the subject and the goal of the research, conditioned the choice of the used scientific methods. Namely, in the master thesis, I primarily used the dogmatic method in order to discover the content of the norms of interstate agreements, on which basis new legal mechanisms for the coordination of economic policies were created and shaped. The sociological and historical methods were used to point out the social and economic causes that conditioned the emergence, development and shaping of the European Monetary Union, as well as the circumstances that led to the global economic crisis and its spillover to EU member states. The axiological method is used, in order to facilitate the determination of the basic and secondary goals of the new legal mechanisms of coordination.

The research showed that the traditional legal mechanisms of coordination were not adequate and efficient enough to timely detect the danger of the global economic crisis, and to prevent and remedy its negative effects. Considering the circumstances, the research fully confirmed the justification of creating new legal mechanisms of economic policies coordination.

Key words: *monetary policy, European Union, monetary law, European Monetary Union, coordination, legal mechanisms.*

Биографија аутора

Аутор Никола Јовановић рођен је 22.01.1993. године у Нишу. Основну школу "Цар Константин" и Гимназију "9. мај" (општи смер) завршио је у Нишу. Правни факултет Универзитета у Нишу уписао је 2012. године и дипломирао 23. јануара 2017. године, са просечном оценом 9,18. У току студија учествовао је на бројним семинарима из области беседништва и јавног наступа али и такмичењима као што је Karl Popper дебата. По завршетку основних студија, рад и професионално усаваршавање у струци почиње у адвокатској канцеларији Станковић и партнери у Нишу. Присуствовао бројним саветовањима из области парничног поступка као и поступка извршења и обезбеђења. Мастер студије уписао је школске 2018/2019 године, на Правном факултету Универзитета у Нишу, на општем смеру, ужа правноекономска научна област.